

NPM und Personal : Fragen, Risiken, Chancen

Autor(en): **Mosimann, Hans-Jakob**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **75 (1997)**

Heft 1

PDF erstellt am: **21.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-341324>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

NPM und Personal: Fragen, Risiken, Chancen

Gelegentlich habe ich den Eindruck, dass um die Ideen von New Public Management (NPM) eine Art neuer Glaubenskrieg geführt wird. Auf der einen Seite finden sich all die Päpste, Propheten und Jünger «des NPM». Sie predigen von den Segnungen

Hans-Jakob Mosimann

einer neuen Lehre, von «revolutionären» Konzepten, grossem Umbruch und dem Lernen von der Privatindustrie – deren aktuelle volkswirtschaftliche Performance sich nicht gerade zur Nachahmung empfiehlt. Sie zeichnen dabei ein Zerrbild der heutigen Verwaltung, in das bestenfalls ein «Ehrenwerter Herr» von Nagib Machfus noch passen könnte.

Die Streiter wider das neue Übel – auch NPM – andererseits verbeissen sich in Worthülsen der Promotoren und liefern Variationen zum guthelvetischen Motto «das haben wir noch nie / das haben wir schon immer so gemacht». Beispielhaft punkto missionarischem Eifer ist dafür Hans Windlin, Landschreiber des (steuer-) idyllischen Kantons Zug, der die pointiertesten Äusserungen der Befürworter herauspräpariert, zerzaust und zum Schluss kommt, «völlig unabhängig von der NPM-Philosophie» brauche es eine Überprüfung der Verwaltungsstrukturen «im Interesse der Effizienzsteigerung und vermehrter Flexibilität» und: «Privatisierung und Auslagerung staatlicher Tätigkeiten an Private (Outsourcing)».¹ Ob sich solche

¹ Vgl. dazu auch die Ausführungen von Hanspeter Uster in dieser RR, S. 18–21. Anm. der Red.

St.Georgs wirklich eignen zum Kampf gegen NPM-Drachen?

Anstelle steriler Frontstellungen plädiere ich für einen souveräneren, entspannten Umgang mit den aktuellen Ideen zur Verwaltungsreform. Eine a priori ideologische Zuordnung ist auch nicht ganz einfach, wenn man bedenkt, dass sich von diesen Ideen beispielsweise gleichzeitig die linksgrünen Stadtregierungen von Zürich und Bern und der politisch ganz anders positionierte Regierungsrat des Kantons Zürich inspirieren lassen. Ein gewisser Reformbedarf lässt sich im Ernst nicht verneinen – die Frage ist nur, wie er definiert und umgesetzt wird.

Mein zentrales Anliegen dabei ist ein starker, handlungsfähiger Staat. Deshalb liegt mir die Perspektive einer «Binnenmodernisierung» (Frieder Naschold) um einiges näher als simple Privatisierungsgelüste. New Public Management liefert für Prozesse der Binnenmodernisierung keine Patentrezepte, sondern taugt «nur als Steinbruch von Reformelementen» (Philippe Mastronardi). Jedes Element und jeder Reformschritt muss dabei einer Reihe von Kriterien genügen, zu denen Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der demokratischen Kontrolle, aber auch der Stellung und Möglichkeiten der Beschäftigten gehören.

NPM-Ideen zur Personalpolitik

Zwei zentrale Ideen des NPM haben einen direkten Bezug zu Fragen der Personalpo-

litik: die Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten und Verantwortung einerseits, das Anliegen der umfassenden Wirkungs- und Kundschaftsorientierung andererseits. Zur Umsetzung beider Ideen werden in den theoretischen Ausführungen zur Verwaltungsreform die folgenden personalpolitisch relevanten Instrumente vorgeschlagen:

- Der Lohn soll flexibilisiert werden. Anstelle gleichförmiger Einreihung und regelmässiger Beförderung sollen Leistungskomponenten oder Erfolgsprämien treten.
- Die Entscheidungskompetenz betreffend Anstellungsbedingungen soll dezentral bei den Verantwortlichen der dezentralen Einheiten liegen.
- Einbezug der Beschäftigten innerhalb der dezentral wirkenden Einheiten.
- Zielvereinbarungen mit den einzelnen Beschäftigten.

Erwartungen aus Personalsicht

Aus Sicht des Personals gibt es zumindest die folgenden Anforderungen und Erwartungen an Anstellungsbedingungen und Arbeitsplatzqualität:

- Die Anstellungsbedingungen sollen transparent und verlässlich sein.
- Die Handhabung der Anstellungsbedingungen soll fair und nach gesicherten Grundsätzen erfolgen.
- Häufig verstehen diejenigen, welche direkt und zuunterst in der Hierarchie die Arbeit leisten, am meisten davon, deshalb sollen sie auch über die entsprechenden Kompetenzen verfügen.
- Beschäftigte sollen an ihrem Arbeitsplatz und in der Organisation mitbestimmen können.
- Die Informationspolitik sowohl zu Arbeitsinhalten wie zur Organisation soll auf verantwortliche Beschäftigte ausgerichtet und entsprechend transparent sein.

- Die Ausstattung mit Ressourcen soll den gestellten Anforderungen entsprechen.

Zu erwähnen sind schliesslich die Anforderungen an die personalpolitische Praxis, die sich aus dem Postulat der Chancengleichheit von Frauen und Männern ergeben sowie die Erwartung, dass ein Arbeitgeber nicht ausschliesslich Menschen beschäftigt, die top-leistungsfähig, sondern auch solche, die leistungsschwach oder (erwerbs-)behindert sind. Eine unkorrigierte ökonomische Rendite-Logik trägt solchen Postulaten von sich aus keine Rechnung, sondern blendet sie aus. Sie werden nur berücksichtigt, wenn sie als verbindliche, zentrale Vorgaben formuliert sind und nötigenfalls aus der betriebswirtschaftlichen Erfolgsbetrachtung ausgeklammert bleiben.

Spannungen sind programmiert

Ein Vergleich der personalpolitischen Absichten von NPM-Ideen mit den Anforderungen aus Personalsicht macht sofort deutlich, dass es Reibungsflächen und Konfliktpunkte gibt .

Ein erstes Gegensatzpaar liegt auf der Ebene der bisher verlangten und der neu postulierten Einstellung der Beschäftigten, der Verwaltungskultur sozusagen. Die Maxime, die heute im Zweifelsfall für Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung den Ausschlag gibt, ist die Rechtsstaatlichkeit. Kehrseite dieser durchaus erwünschten Haltung ist allerdings eine sogenannte «Null-Fehler-Mentalität», welche im Zweifelsfall lieber nichts als etwas Falsches entscheidet, weil man damit erfahrungsgemäss besser davonkommt. Wenn wir dieses Bestreben nach rechtsstaatlicher Sicherheit und Korrektheit als verinnerlichte Haupttugend vermuten, so kontrastiert dies umso schärfer mit dem, was New Public Management von den Beschäftigten an Einstellungen verlangt: Sie sollen (ausschliesslich?) flexibel, modern, wirkungs-

**Die NPM-
Personalpolitik
müsste den
Anforderungen der
Chancengleichheit
genügen.**

orientiert, kundschaftsorientiert und entscheidungsfreudig sein. Der Widerspruch ist evident, und wenn die NPM-Postulate unkritisch und zusammenhangslos einziger Massstab wären, wäre er weder lösbar, sondern würde uns den Beamten verstehen lassen, der fast verzweifelt fragte, ob er denn künftig so flexibel sein sollte wie weiland der im Kanton Zürich nicht ganz unbekannte Raphael Huber.

**Verwaltungs-
reformen
werden gestartet,
ohne dass den
Betroffenen
Sicherheiten
geboten werden.**

Einen zweiten Konfliktpunkt bilden die Anstellungsbedingungen. Die in NPM-Theorien geforderte Dezentralisierung der Kompetenz, Regeln und Grundsätze auszuhandeln oder gar einseitig festzulegen, verträgt sich nicht mit dem Anliegen, dass diese transparent und verlässlich und deshalb zentral festgelegt sein sollen. Dieser Konflikt ist meines Erachtens zugunsten zentral ausgehandelter Arbeitsbedingungen zu entscheiden. Nur dies leistet den – erfolgsrelevanten – Beitrag zur Personalfriede, und es behindert die dezentralen Einheiten in ihrer Auftragserfüllung keineswegs. Das gleiche gilt sinngemäss für die Idee, die Anwendung der Anstellungsbedingungen nicht nur dezentral, sondern ohne Rechtsmittel im Konfliktfall vorzusehen – auch dezentrale Einheiten sollen fair, voraussehbar und korrekt handeln müssen, inklusive rechtlicher Überprüfungsmöglichkeiten im Streitfall. Schliesslich zum Inhalt von Anstellungsbedingungen, namentlich Leistungslohn und Prämiensysteme: Hier täuschen sich allzu forsche NPM-Theoretiker zweifach. Zum einen berücksichtigen die heutigen öffentlichen Besoldungssysteme bereits Leistungselemente (wo sich nicht aus Spargründen die Löhne ohnehin nur nach unten bewegen!). Zum anderen verfehlt ein flächendeckendes, individuelles Leistungslohnsystem seinen Motivationszweck fast vollständig. Wenn es überhaupt gelänge, auf Leistungen statt Vorgesetztenwillkür (oder Gleichbehandlung dem Frieden zuliebe) abzustellen – es liessen

sich so immer nur wenige zusätzlich motivieren, alle ändern dafür aber tendenziell frustrieren.

Spannungsvoll ist drittens das Modell dezentraler Einheiten mit managementverantwortlicher Spitze als quasi-UnternehmerIn, wenn gleichzeitig die Beschäftigten zuunterst und zuvorderst Verantwortung und Kompetenzen erhalten sollen. Entweder traut man diesen neu autonomisierten Chefs (und Cheffinnen?) schon sehr viel zu punkto internem Management, Führungs- und Delegationsbefähigung, oder – was mir realistischer scheint – man erkennt den möglichen Widerspruch und trägt ihm in der Gestaltung von Reformprozessen, im Einbezug der Betroffenen und im entsprechenden Qualifizierungsbedarf auch Rechnung.

Ein Weg voller Stolpersteine

Die bisher skizzierten Problemfelder entspringen einer eher statischen Optik. Wenn wir den Blick noch um die Zeitdimension erweitern und den Ablauf, insbesondere den Beginn von Reformprozessen einbeziehen, werden weitere Hindernisse deutlich:

- Verwaltungsreform wird mit Sparen verwechselt: Beschäftigte, die seit Jahren mit immer schärferen Sparvorgaben konfrontiert werden, fühlen sich vernünftigerweise irregeführt, wenn Projekte sich zwar «Reform» nennen, sich aber auf die bekannten Sparübungen beschränken.
- Reformen werden gestartet, ohne dass den Betroffenen Sicherheiten geboten werden. Das Ankündigen von Veränderungen führt zwangsläufig zu Verunsicherung. Diese lässt sich steigern oder mildern. Gesteigert wird sie etwa, wenn flächendeckend alle Beamtinnen und Beamten nur mit einem Vorbehalt, der sich auf das Reformprojekt bezieht, gewählt werden. Gemildert wird sie, wenn

zusammen mit den Personalverbänden die Grundsätze erarbeitet werden, nach denen sich (auch) eine NPM-orientierte Personalpolitik zu richten hat.

- Die ersten Reformschritte finden ohne ausreichende Information statt. Nicht ausreichend ist es insbesondere, wenn über die Betroffenen nur das NPM-typische «new speak» geträufelt wird, wenn sie grossartige Verheissungen, aber keine konkreten Angaben über Umfang, Zeitplan und Einbezug bei sie selber betreffenden Projekten erhalten.
- Das Umstellen auf NPM-Instrumente ist anspruchsvoll und erfordert entsprechende Kapazitäten. Das ist zum einen eine erst zu erarbeitende Vertrautheit mit Instrumenten und Begriffen der wirkungsorientierten Verwaltung, was eine entsprechende Schulung bedeutet. Sodann ist es durchaus arbeits- und zeitintensiv, ein bestimmtes Arbeitsfeld NPM-mässig aufzuarbeiten und zum Beispiel im Hinblick auf ein Globalbudget zu analysieren – auch das braucht nicht zu unterschätzende zusätzliche Kapazität neben der angestammten Arbeit.
- Die Breite der Aufgaben verbunden mit dem – meist künstlich erzeugten – Zeitdruck verleitet dazu, trotz verbalen Bekenntnissen betreffend Wertschätzung des Personals, dessen Einbezug zu vernachlässigen. Reform wird dann «Chef-sache».

Erfolgreich umbauen heisst aufbauen

Verwaltungsreformen können erfolgreich sein und von den Beschäftigten mitgetragen werden, wenn sie dem Aufbau verpflichtet sind:

Die Beschäftigten selber sind das grösste Potential. Ihr vorhandenes Können, Wissen und Wollen muss anerkannt und in Reformprojekte einbezogen werden.

Ein Aufbau setzt Sicherheiten und ein tragfähiges Fundament voraus. Personalpolitisch bedeutet das, Anstellungsbedingungen weiterhin zentral zu regeln, die Bedingungen selber fortschrittlich auszugestalten und allfällige Änderungen durch transparente, flankierende Massnahmen zu begleiten.

Verwaltungsreform als Aufbau-Vorhaben ist ein langwieriger Prozess. Er erfordert realistische Etappierung und Terminierung, eine sorgfältige Prozessorganisation und -steuerung und eine Begleitung, in der auch die Gewerkschaften kompetent vertreten sind.

Verwaltungsreform, so sie ernst gemeint ist und gelingen soll, ist ein Unterfangen des Lernens, und zwar für alle Beteiligten. Die Offenheit, welche begeisterte NPM-Promotoren ihren eigenen Ideen gerne zuschreiben und für sich selber beanspruchen, können sie in der Praxis der Umsetzung am besten beweisen, indem sie dafür sorgen, dass die Bedingungen erfüllt sind, die jeder erfolgreiche Lernprozess braucht: genügend Zeit, transparente Information und verlässliche Sicherheiten für die Beteiligten.

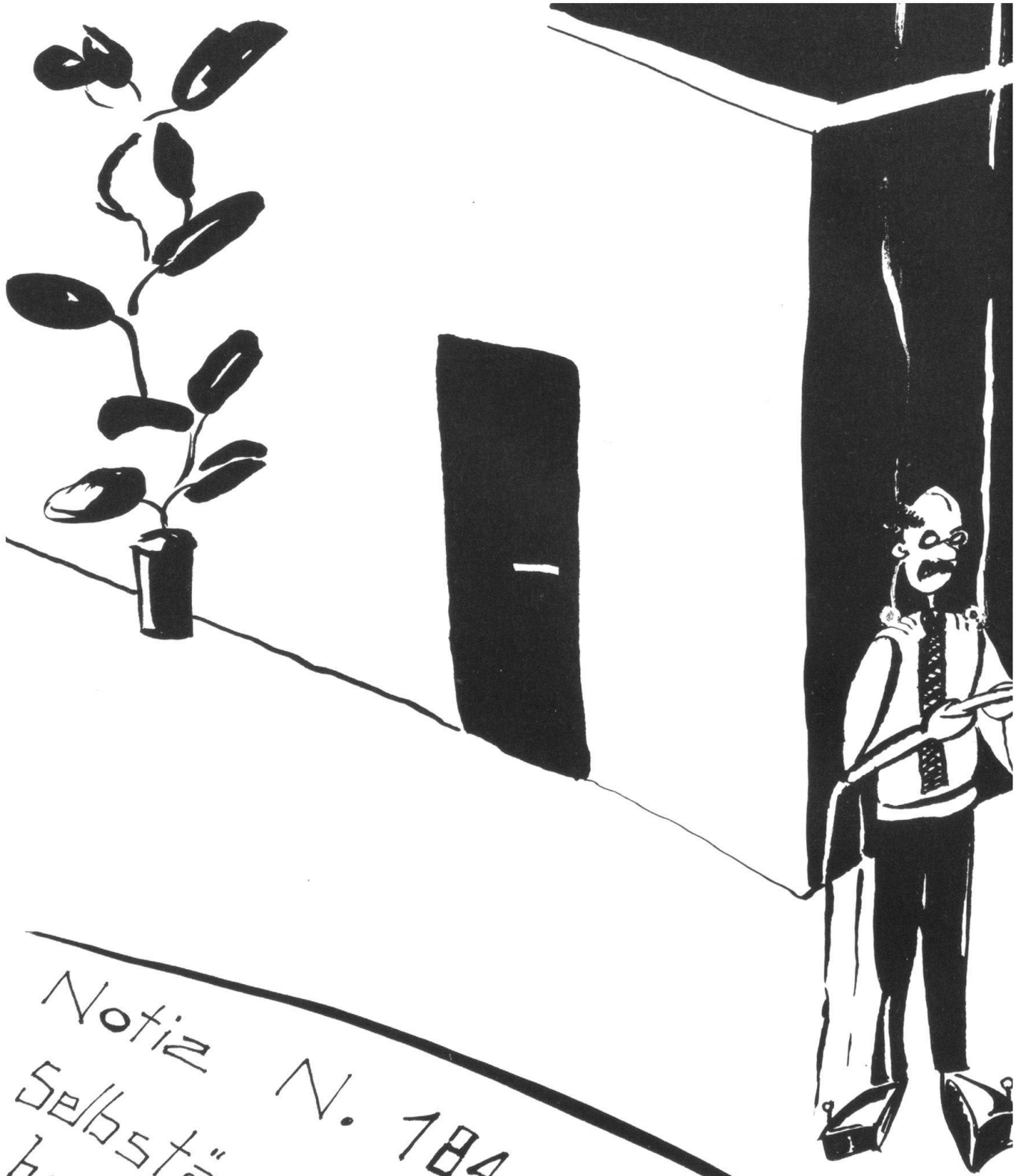
Zitierte Literatur:

Naschold, Frieder: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: Naschold, Frieder / Pröhl, Marga (Hg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh 1994

Delwing, Dieter / Windlin, Hans: «New Public Management»: Kritische Analysen aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 97. Jg. (1996), S. 133ff.

Mastronardi, Philippe: Staatsrecht und Verwaltungsorganisation, Reflexionen am Beispiel von New Public Management, in: Aktuelle juristische Praxis, Jg. 4 (1995), S. 154ff.

Hans-Jakob Mosimann, VPOD-Sekretär,
SP-Kantonsrat.



Notiz N. 184/97
Selbständige
handeln ab dem
1. Juli

